

0- 776638

на правах рукописи

БРЕСКИЙ Олег Валентинович

**КОНСТИТУЦИОННЫЕ ОСНОВЫ
РЕГИОНАЛЬНОЙ ПОЛИТИКИ
(на примере Республики Беларусь)**

Специальность:

12.00.02 - конституционное право; муниципальное право.

АВТОРЕФЕРАТ

**диссертации на соискание ученой степени
кандидата юридических наук**

Москва - 2001 г.

УДК 342

Работа выполнена в Московском государственном университете имени М.В. Ломоносова (юридический факультет).

Научный руководитель: кандидат юридических наук, доцент
Богданова Н.А.

Официальные оппоненты: доктор юридических наук, профессор
Фадеев В.И.

кандидат юридических наук, доцент
Крусс В.И.

Ведущая организация: Российская Академия Государственной
Службы при Президенте Российской
Федерации

Защита диссертации состоится 29 июня 2001 г. в 15 часов на заседании диссертационного совета к.501.001.13 в Московском государственном университете им. М.В. Ломоносова по адресу: 119899, Москва, Воробьевы горы, МГУ, 1-й корпус гуманитарных факультетов, юридический факультет, аудитория 826.

С диссертацией можно ознакомиться в библиотеке Московского государственного университета им. М.В. Ломоносова, факультетов, юридический факультет, аудитория 826.

НАУЧНАЯ БИБЛИОТЕКА МГУ



0000547393

Автореферат разослан 28 мая 2001 г.

Ученый секретарь диссертационного совета

О.Л. Лысенко

ISBN 985-6371-64-3

© О. В. Бреский, 2001

ОБЩАЯ ХАРАКТЕРИСТИКА РАБОТЫ

Актуальность темы исследования

Социально-политические изменения, произошедшие в Беларуси за последнее десятилетие, состоящие в устранении доминирующей роли одной идеологии и мировоззрения, демонтаже прежней системы власти и управления, развитии товарно-денежных отношений, поиске современным обществом новой культурной, политической и цивилизационной идентичности, повлекли за собою качественные изменения в содержании и структуре внутренней политики государства. В условиях самостоятельного существования белорусского государства перед ним встала задача организации и проведения новой внутренней политики, направленной на сохранение целостности и стабильности государства. Одним из приоритетных направлений такой политики является региональная политика, способствующая разрешению следующих проблем:

- адаптации государственной политики к усилившей свое значение в глобальных масштабах и воспринятой Конституцией Республики Беларусь идеологии прав человека;

- приведения внутренней политики государства в соответствие с принципами конституционализма и правового государства;

- устройства такой системы государственного управления, которая бы учитывала складывающуюся систему новых экономических отношений и наличие множества свободных хозяйствующих субъектов;

- организации территории государства с учетом изменения функций территориального управления.

Региональная политика является, с одной стороны, отражением глобальных изменений в развитии общества и государства, заключающихся в усилении государственного начала в общественных отношениях, что связано с усложнением экономических и социальных проблем. С другой стороны, исходным пунктом для реформы внутренней политики и выделения в ней, как одного из направлений, региональной политики служит усиление индивидуального начала в политике и праве, воплощающего идеи современного конституционализма.

Таким образом, через региональную политику в определенной мере реализуется принцип конституционализма, проводятся начала территориальной организации власти. Можно констатировать, что региональная политика - это модель опосредованных в конституционно-правовых институтах взаимоотношений личности и го-

сударства. Она может быть определена как властвование государства в отношении его территориальных институционализированных единиц, предполагающих структурную административную децентрализацию, в результате которой создается субрегиональный уровень территориального управления и самоуправления и региональный уровень управления.

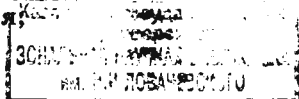
Актуальной представляется разработка теоретической модели региональной политики, в которой были бы синтезированы и систематизированы различные подходы, часто не согласованные между собой, в осуществлении отдельных элементов и направлений такой политики. Отсутствие подобной модели не способствует рациональному осуществлению власти органами центрального и территориального уровня, а также местного самоуправления. Следует отметить, что, как правило, понятие «региональная политика» воспринимается из экономической географии и структурной экономики. Эти науки ассоциируют регион с размещенным на нем хозяйством, а региональную политику рассматривают прежде всего как управление экономикой на отдельно взятой, выделенной по каким-либо критериям территории. При этом гуманитарная сфера по сути не учитывается, население региона рассматривается как один из его ресурсов, но не как самостоятельный субъект такой политики.

В конституционном праве понятие «региональная политика» должно наполняться новым содержанием, приобретая существенно иные акценты. Реальная региональная политика в Беларуси сегодня - это выражение тенденции к политико-правовому упорядочению функций государства по отношению к выделенным по определенным принципам частям его территории (регионам). Разработка правовых основ региональной политики означает отказ от крайне узкого экономико-территориального и, следовательно, неправового, измерения региона и признание его в качестве субъекта отношений права и политики. Правовой подход к региональной политике означает привнесение в региональную политику в традиционном экономико-географическом аспекте следующей проблематики и тематики:

- выделение региона в качестве субъекта конституционных правоотношений;

- необходимость институционализации регионального уровня государственного управления;

- обеспечение контролируемого процесса децентрализации государственной власти в целях повышения эффективности государственного управления.



■ правовое обеспечение субрегиональных территориальных общественных структур, в т.ч. местного самоуправления.

Таким образом, тенденция регионализации является объективным процессом, который может проявляться в каждом современном, даже территориально малом государстве. Более того, в силу своего содержания, наиболее явно такая тенденция отмечается именно в мононациональных, унитарных, территориально компактных государствах, и менее различима в многонациональных территориально больших государствах, где в целом положительный процесс регионализации заслоняется и часто подменяется центробежными тенденциями на национальной, культурной, религиозной и пр. основах. Региональная политика оптимизирует государственное управление, создает условия для функционирования государственной власти сообразно ее конституционной природе и статусу каждого отдельного человека и территориальных общностей (коллективов). Региональная политика является искусством поддержания стабильности и жизнеспособности современного конституционного государства, сочетая в себе начала централизации и децентрализации.

Применение традиционных инструментов централизации, укрепления властной вертикали, усиление контроля оказываются далеко не всегда эффективными. Региональная политика предоставляет государству новые методы управления, основанные на том, что государство признает местное самоуправление основой демократического политического режима. Так объективно возникает пространство, в котором регионы приобретают больший вес и значение. Государство воздействует на территориальные общности, институты самоуправления косвенными методами, организуя региональный уровень управления, лишь используя который оно в состоянии контролировать и направлять процессы, происходящие в сфере современной экономики и в социуме. «Региональная политика» - термин, который сегодня является одним из центральных в модернизации внутренней политики государства и в конституционном регулировании.

Представляется, что исследование правового регулирования основ региональной политики в Республике Беларусь в качестве примерного, позволяет типологизировать отношения, возникающие по поводу региональной политики во многих постсоветских государствах.

На наполнение содержания понятия «региональная политика»

новым смыслом влияет создание Россией и Беларусью Союзного государства¹. Заклячая межгосударственные союзы, государство преследует цель разрешения какой-либо внутренней проблемы. Показательно, что Беларусью на надгосударственный уровень проектируются именно вопросы региональной политики. Цели создания Союзного государства, определяемые Договором о его создании, в основном идентичны целям региональной политики (создание единого экономического пространства; соблюдение прав и свобод человека и гражданина; формирование единой правовой системы демократического государства; проведение согласованной социальной политики). Договор устанавливает обладание Союзным государством собственной территорией, в отношении которой оно осуществляет свои властные полномочия. Таким образом, внутренняя политика Союзного государства может осуществляться лишь через вовлечение в нее в качестве органов власти административно-территориальных единиц и территориальных коллективов государств-членов союза. Иными словами, Союзное государство может проводить собственную внутреннюю политику, не требующую посредства высших органов государств-членов, что предполагает взаимодействие внутренней политики Союзного государства и внутренней политики государств-членов. Такая система оказывается намного сложнее, чем обыкновенное взаимодействие двух уровней власти. Внутренняя политика Союзного государства входит в сферу региональной политики государств-членов, усложняя национальную модель региональной политики, от эффективности которой, собственно, зависит достижение поставленных целей Союзным государством.

Все отмеченные факторы и обстоятельства предопределили выбор темы и актуальность настоящего диссертационного исследования.

Степень разработанности темы

Проблемы региональной политики главным образом разрабатывались экономической географией. Поворот от экономико-географического понимания региональной политики был предопределен произошедшими в СССР в 1985-1991 годов общественными преобразованиями, в частности, проводившейся в тот период по-

¹Договор о создании Союзного государства. Ратифицирован законом Республики Беларусь от 24 декабря 1999 г. N 343-З «О ратификации Договора о создании Союзного государства» // Национальный реестр нормативных актов Республики Беларусь. 2000. № 4. Ст. 2/118

литикой перевода регионов на самофинансирование и хозрасчёт вслед за удовлетворением подобных требований в отношении государственных предприятий, а также сочетания отраслевого и территориального управления экономикой. Была поставлена задача комплексного развития регионов, решение которой должно было обеспечить становление эффективной системы управления при рациональном сочетании интересов народнохозяйственной отрасли и местных интересов. Достижение таких целей предполагало изменение в первую очередь статуса регионов и территориальных коллективов. В этот период появились труды, написанные как экономистами, так и правоведами, обозначившие переход от экономико-географического к правовому содержанию региональной политики.

В настоящее время системное изучение проблем региональной политики, включая некоторые правовые стороны этого явления, проводятся, в частности, в Мордовском университете, где в качестве самостоятельной межотраслевой дисциплины преподается регионоведение. В Санкт-Петербурге издается специализированный ежеквартальный журнал «Региональная политика». Однако правовые аспекты такой политики присутствуют на его страницах лишь как фрагменты.

Сегодня, хотя проблематика, касающаяся отдельных элементов региональной политики (конституционные основы административно-территориального устройства, местного самоуправления, экономических основ региональной политики) занимает одно из ведущих мест в юридической литературе, тема конституционных основ региональной политики в целом не разработана. Такое положение объясняется в первую очередь еще не сложившимся объектом исследования, а также многоотраслевой принадлежностью норм, включаемых в институт региональной политики. Отмеченные обстоятельства предопределяют теоретическую и практическую значимость настоящей работы.

Особое значение для избранной диссертационной темы имеет обращение к ряду общих проблем конституционализма, правового регулирования осуществления власти в территориальном аспекте и децентрализации управления. Поэтому теоретическую основу диссертации составили труды Н.М. Алексеева, Н.Н. Алексеева, Э. Аннерса, Г.В. Атаманчука, М.И. Байтина, И.Н. Барцица, В.П. Безобразова, Н.А. Богдановой, Н.С. Бондаря, А.М. Витченко, А.А. Головки, В.Д. Гончарова, И.А. Ильина, И.П. Ильинского, И.Ю. Коалихина, А.И. Королева, В.М. Колдаева, В.И. Крусса, К.Н. Кун-

цевича, Э.Х. Леви, В.Я. Любовного, В.С. Нерсисянца, Н.И. Палиенко, Б.А. Страшуна, Ю.А. Тихомирова, М.А. Шафира, В.А. Четвернина, В.Е. Чиркина, Б.С. Эбзеева и др.

В силу необходимости изучения и сравнения различных теоретических моделей конституционно-правового регулирования региональной политики автор использовал работы, анализирующие зарубежный опыт. Это труды, принадлежащие Д.В. Бакатину, Г. Брэбану, О.В. Грицаю, Л.И. Евенко, Т. В. Зоной, А. Ибрагимову, Т.К. Ковалёвой, В.В. Маклакову, В.С. Милоновой, И.В. Минникесу, А.А. Мишину, М.А. Павловой, В.П. Серебренникову и др.

Исследование проблемы конституционных основ региональной политики было бы невозможно без обращения к разработкам отдельных ее направлений. Так, по проблемам деятельности органов местного самоуправления и управления, территориального самоуправления, автор обращался к трудам С.А. Авакьяна, И.А. Азовкина, Г.В. Барабашева, В.Я. Бойцова, А.И. Васильчикова, А.В. Глухова, П.П. Гронского, С.Н. Иванова, Н.В. Постового, М.В. Свешникова, А.А. Югова, Е.И. Корневской, М.А. Краснова, О.Е. Кутафина, Б.М. Лазарева, С.И. Чурсиной, В.В. Шинкарева, В.И. Фадеева и др.

В диссертации также использованы работы Н.И. Грачева, А.Н. Жигло, С.В. Каргина, Ю.М. Козлова, В.А. Круталевича, А.В. Лужина, А.В. Никитина, А.С. Саломаткина, А.А. Транина, М.А. Шафира, посвященные различным аспектам конституционного регулирования административно-территориального устройства.

В исследовании проблем экономических основ региональной политики использовались труды экономистов и правоведов П.М. Алампиева, Ю.Е. Волкова, В.Е. Кирьянчука, В.В. Подколотина, В.В. Кистанова, В.Н. Лексина, А.П. Швецова, В.Н. Лисицына, А.Н. Ситникова, В.К. Мамутова, М.В. Никитенко, Б.С. Хорева, Р.И. Шнипера и др.

Предметом исследования настоящей работы является конституционно-правовое понятие региональной политики как одного из направлений государственной внутренней политики и анализ ее регулирования конституционным правом, проведенный на примере законодательных актов и практики Республики Беларусь.

Цель диссертационного исследования

Настоящее исследование призвано: а) предложить теоретические подходы к проблеме конституционного регулирования регио-

нальной политики, исходя из предопределяющих ее объективных социально-политических, организационных и правовых факторов; б) дать комплексную характеристику правового регулирования региональной политики на примере Республики Беларусь и определить направления его совершенствования.

Для достижения указанной цели автор сосредоточил усилия на решении следующих задач:

- раскрыть конституционно-правовое содержание понятия «региональная политика» в аспекте общих закономерностей и направлений ее правового регулирования;

- определить принципы правового регулирования региональной политики, раскрыв их на примере Республики Беларусь; выделить, во-первых, общие принципы внутренней политики государства; во-вторых - принципы регулирования конкретных составляющих региональной политики (региональной политики в области местного самоуправления, региональной политики в области административно-территориального устройства государства; региональной политики в области бюджетного устройства Республики Беларусь);

- объяснить отраслевую принадлежность института региональной политики;

- определить общее и особенное в правовом закреплении организационных основ региональной политики в Республике Беларусь;

- обозначить взаимодействие системы административно-территориального устройства и системы субъектов региональной политики;

- выявить особенности практики децентрализации государственного управления в Республике Беларусь;

- определить существо экономических основ региональной политики в Республике Беларусь в аспектах общих начал правового регулирования экономики, доктрины социального государства и правовой модели бюджетных правоотношений;

- выработать на основе проведенного исследования рекомендации по совершенствованию правовых основ региональной политики в Республике Беларусь.

Методологическая основа исследования

Для решения поставленных задач и достижения цели исследования автором использован диалектический метод познания. При-

меняются такие методологические приемы изучения, как метод бинарных оппозиций, описания, реконструкции, объяснения (толкования), исторический, логический, системный анализ, синхронное и диахронное сравнение норм, юридический метод.

В настоящей работе использовались методологические подходы и теоретические позиции, обоснованные и использованные в трудах известных правоведов - С.А. Авакьяна, Г.В. Барабашева, В.Г. Графского, В.Д. Зорькина, И.А. Исаева, Э.В. Кузнецова, Л.С. Мамута, В.С. Нерсисянца, Ю.Е. Пермякова, А.В. Полякова, Э.Ю. Соловьева, В.А. Туманова и некоторых других.

Нормативной основой исследования стали Конституция Республики Беларусь, Конституция Российской Федерации, текущее законодательство Республики Беларусь, нормативные акты Российской Федерации, затрагивающие сферу региональной политики. Автор обращается к правовым актам Европейского Сообщества, Союзного государства России и Беларуси, некоторых зарубежных стран, касающимся вопросов региональной политики. В качестве иллюстрации практики региональной политики используются также акты местных Советов депутатов в Республике Беларусь.

На защиту выносятся следующие положения:

1. Региональная политика как объект конституционно-правового регулирования - это закреплённые правом основы властвования государства в отношении административно-территориальных единиц, составляющих его территориальную структуру, предполагающие административную децентрализацию и обеспечивающие соблюдение наряду с общегосударственными интересами интересов территориальных общностей (коллективов) и отдельных граждан.

2. Региональную политику государства можно понимать как один из основных путей реализации принципа конституционализма, поскольку она объединяет в систему единых право- и властеотношений государство в лице его центральных органов власти и органов власти административно-территориальных единиц и территориальные общности в лице органов местного управления и самоуправления.

3. Процесс децентрализации управления в Беларуси происходит на двух территориальных уровнях: региональном и субрегиональном. На региональном уровне управления решаются преимущественно общегосударственные задачи. На субрегиональном уровне

не, в основном через органы местного самоуправления и при координации со стороны органов регионального уровня управления, оказываются услуги населению, определяемые государственными социальными стандартами.

4. Региональная политика преодолевает радикальный индивидуализм и радикальный этатизм, создавая многоуровневую систему управления, в которую включаются различные субъекты, наделенные соответствующими полномочиями, способные максимально эффективно их реализовать.

5. Правовое регулирование региональной политики предполагает конституционное закрепление основ правового статуса прав граждан, территориальных общностей в лице органов местного самоуправления, а также статуса государства в лице его центральных органов власти и региональных органов управления в качестве субъектов права и региональной политики.

6. Введение в конституционное право понятия «региональная политика» помогает решить проблему параметров сферы правового регулирования государственной внутренней политики, поскольку в области региональной политики законодатель оказывается связан не только к правовым статусом человека и гражданина, но и статусом территориальных коллективов в лице их органов.

7. Административно-территориальное устройство в рамках региональной политики способствует максимальному приближению государственного управления к населению и включает граждан в процесс управления. Цели и задачи административно-территориального устройства государства одновременно являются целями и задачами региональной политики.

8. Наряду с административно-территориальным устройством и формированием организационных структур управления, важнейшей задачей региональной политики является распределение финансовых ресурсов. В эту сферу, обеспечивая ее результативность, входит формирование общегосударственных региональных и локальных экономических программ и, собственно, бюджетные отношения.

Научная новизна и практическая значимость работы

Научная новизна работы и ее теоретическая значимость состоит в том, что это первое комплексное исследование проблемы правового регулирования региональной политики в Республике Беларусь. Не была данная тема и предметом специального рассмотрения в российской конституционно-правовой науке.

В работе впервые предпринята попытка показать органическую связь, которая существует между принципом конституционализма и осуществлением региональной политики, раскрыть конституционно-правовую природу последней.

В аспекте региональной политики рассмотрен процесс децентрализации государственного управления, определена и обоснована отраслевая принадлежность системы норм, регулирующих региональную политику. Показаны складывающиеся в правовой сфере региональной политики взаимосвязи институтов административно-территориального устройства, местного управления и самоуправления, финансово-бюджетного устройства.

Работа по существу носит междисциплинарный характер. Приведенный в ней материал и выводы могут быть использованы специалистами в области конституционного права, муниципального права, административного права, финансового права, а также общей теории права, социальной философии, политологии.

Практическая значимость диссертации заключается в том, что в ее рамках исследовано состояние текущего законодательства Республики Беларусь, регулирующего те или иные стороны региональной политики. Выводы, к которым приходит ее автор, могут быть использованы при разработке правовых актов об административно-территориальном устройстве, местном управлении и самоуправлении, бюджетном устройстве, позволяя выявить соотношение и взаимодополнение норм, относящихся к различным отраслям права в рамках сложного комплексного института региональной политики.

Работа также может оказать определенное влияние на политическую практику, в частности, согласования интересов, предотвращения конфликтов, повышения эффективности управления на различных территориальных уровнях. Выводы работы могут быть использованы не только в Республике Беларусь, но в любом из постсоветских государств, поскольку проблемы региональной политики имеют общий характер.

Кроме того, результаты исследования могут использоваться в учебном процессе в высших юридических учебных заведениях в общих курсах конституционного, муниципального, административного права, а также при чтении специальных курсов.

Апробация результатов исследования

Результаты исследования используются автором в учебном процессе при чтении специального курса «Конституционные основы

региональной политики Республики Беларусь» в Брестском государственном университете.

Основные положения и выводы диссертации нашли свое отражение в научных статьях.

СТРУКТУРА И ОСНОВНОЕ СОДЕРЖАНИЕ РАБОТЫ

Диссертация состоит из введения, двух глав, шести параграфов, заключения и списка литературы. Общий объем работы - 200 страниц.

Во *Введении* обосновывается актуальность темы, анализируется степень ее изученности, обозначается объект исследования, формулируются цели и задачи работы, ее методологические и теоретические основы, раскрывается новизна исследования, его практическое значение, определяются положения, выносимые на защиту.

Первая глава работы посвящена исследованию теоретико-правовых основ региональной политики. В *первом параграфе* выводится определение правового понятия «региональная политика», в контекстах пространственного и политического ее смысла, в той мере, в какой это важно для конституционного регулирования указанной сферы.

В параграфе отмечается, что понятия «регион», «политика», «региональная политика» многозначны. Это вызывает трудности при использовании соответствующих терминов в правовом регулировании. Приданию перечисленным понятиям определенного и точного значения будет способствовать уяснение их правового смысла.

Начальным значением термина «регион» является понятие региона как территории, одного из признаков и элементов государства. При таком подходе регион - это, прежде всего, хозяйственная система, характеризующаяся устойчивыми связями². Но, рассматривая регион лишь в этом плане, региональная политика лишается конституционного содержания, поскольку не существует конституционных отношений между территорией, понимаемой лишь в ее географическом аспекте, и государством. Такое обедненное в гуманитарном смысле понятие региона отражается на содержании понятия «региональная политика». Региональная политика, сводящаяся лишь к ее экономико-географической составляю-

² См. Каргин С.В. Административно-территориальная организация как условие развития региона. // Правовая реформа и совершенствование управления регионами. М. 1991. С. 66-76.

щей, не отвечает характеристикам конституционного государства.

В работе отмечается, что актуализировать конституционное содержание понятия «региональная политика» позволяет введение понятия «территориальная общность»³, определяемое как «сложное системное культурно-территориальное образование, скрепленное многообразными внутренними связями и являющееся объектом регионального управления»⁴. Критерий его идентификации - общность территории и протекающей в ее рамках социальной жизни. Использование понятия территориальной общности делает возможной связать проблему региональной политики с процессом утверждения и проведения идей конституционализма. Эта же мысль нашла отражение в Европейской Хартии местного самоуправления, в которой отмечается, что государственные дела должны решаться на уровне власти, максимально приближенном к населению⁵.

Введение в конституционное право понятия региона как территориальной общности во многом позволяет разрешить вопрос о целостности структурированного государственного пространства. Существование регионов не означает механического дробления государства, а определяет лишь качественно особый тип государства, в котором созданы условия взаимодействия и взаимообщения отдельных его частей на основе реализации их внутреннего потенциала, на котором основан их правовой статус.

В связи с изложенным, в работе обращается внимание на то, что регион формируется в конституционном государстве вне зависимости от его размеров. Автор настаивает на понимании региона как правового явления. Указывается, что в характеристике региона как субъекта конституционных правоотношений можно усмотреть две стороны. С одной стороны можно различать регион как территорию, с другой - как пространство. Первое понимание характерно для общества и государства, построенных на основе централизованной модели осуществления власти. Оно означает отсутствие собственно правовых отношений в рамках региональной политики. Второй подход к раскрытию содержания понятия «реги-

³Необходимо отметить, что значение понятия «территориальная общность» в целом идентично понятию «территориальный коллектив» и «местное сообщество». Предпочтение в диссертации термина «территориальная общность» объясняется общей направленностью работы, в которой исследуется трансформация географико-экономических понятий в правовые, одно из которых - понятие «территориальная общность».

⁴Ткаченко А.А. Территориальная общность в географическом исследовании и региональном управлении. // Регион и география. Пермь. 1995 С. 29-32.

⁵Ст. 4 Европейской Хартии о местном самоуправлении. // European Treaty Series. № 122.

он» допускает многополюсную систему, где за каждым из субъектов сохраняется известная доля самостоятельности и инициативы. Он предполагает закрепление правового статуса административных единиц, статуса человека и гражданина, статуса общественных объединений и территориальных коллективов, а также отношений собственности.

Первое понимание региона есть понимание механистическое и неправоовое, второе - органическое, конституционно-правовое.

Во *втором параграфе* внимание сосредоточено на теоретических вопросах сферы, направлений и методов правового регулирования региональной политики.

Автор применяет подход к рассмотрению региональной политики как способа управления со стороны государства, осуществляемого на основе закона в отношении регионов. Последние предстают во взаимодействии с государством в качестве полноценных политических и правовых субъектов, обладающих соответствующим статусом. При этом, необходимым условием проведения региональной политики определенная децентрализация, следствием которой является наделение структурных территориальных единиц качествами субъектов конституционно-правовых отношений.

В таком контексте феномен региональной политики получает однозначное определение - это закрепленные правом основы властвования государства в отношении пространственных единиц, составляющих его территориальную структуру, предполагающие определенную административную децентрализацию, что позволяет данным пространственным образованиям иметь свой правовой статус и вступать в правоотношения с государством.

Подчеркивается, что условием существования региона является существование свободных личностей, обладающих высокой степенью социализации. Региональная политика в этом случае является приспособлением государственной политики к социализированной личности, наделенной конституционным статусом. Именно поэтому региональная политика государства является одним из центральных моментов осуществления конституционализма, и в ней участвуют конституционное государство в лице своих административно-территориальных единиц и территориальные коллективы в лице органов местного самоуправления.

Делается вывод о том, что регион в конституционном праве является в значительной степени абстрагированным от территориального содержания феноменом. Он - не просто «большая территория», а определенным образом с помощью права и власти оформ-

ленное правовое и политическое пространство. Потому правовое регулирование региональной политики, прежде всего, предполагает конституционное закрепление основ правового статуса ее субъектов: граждан, территориальных общностей и государства, и в особенности - центральных органов власти и органов местного управления и самоуправления.

Региональная политика предполагает, что государство должно иметь возможность вступать в непосредственные правовые отношения с любыми субъектами конституционных правоотношений. При этом государство опирается на административно-территориальную структуру. Административно-территориальное устройство является организационной основой региональной политики. Оно обеспечивает приближение управления к населению и включение граждан в этот процесс.

На основе формально выделенного и структурированного пространства государство создает институциональную основу для проведения региональной политики, определяет субъекты такой политики. При этом возникает проблема определения границ властного воздействия государства, а значит, - проблема компетенции субъектов, участвующих в соответствующих правоотношениях. Для проведения региональной политики в конституционных рамках, необходимо последовательно придерживаться статусного принципа: социально-политическая природа органов местного управления и самоуправления должна прежде всего выражаться в их четко обозначенной компетенции, которой они наделяются самим государством.

Модель региональной политики задает параметры единой бюджетной системы, состоящей из общереспубликанского бюджета и косвенно регулируемых государством местных бюджетов. Модель региональной политики государства опирается на единую налоговую систему государства, единую банковскую систему и означает унифицированное государственное регулирование статуса субъектов хозяйствования и установление общегосударственных социальных стандартов. В таких рамках осуществляется региональная политика в экономической и финансовой сферах.

В этом же параграфе рассматривается вопрос отраслевой принадлежности института региональной политики. Доказывается, что хотя региональная политика выступает в отдельных проявлениях объектом регулирования административного права, муниципального права, финансового права, тем не менее, правовое регулирование региональной политики в целом и ее основ в частности

(выделение региона в качестве субъекта права), входит в предмет конституционного права. Такой вывод делается на основании того, что предметом конституционно-правового регулирования региональной политики является прежде всего процесс децентрализации, т.е. организации и осуществления публичной власти, а также отношения личности и государства, которые опосредованы в территориально-политических конституционных институтах административно-территориального устройства, местного управления и самоуправления и бюджетного устройства.

В *третьем параграфе* с помощью метода бинарных пар анализируются принципы региональной политики.

Отмечается, что сопряженные пары - не антонимы, не противоположности, а стороны одного и того же феномена.

На основании анализа законодательства Республики Беларусь в области региональной политики составлены следующие пары принципов региональной политики, выступающие в качестве общих конституционных принципов.

Первая пара - это принципы *автономной личности и суверенитета государства*. Данная пара кладет естественный предел автономии личности, и вместе с тем гармонизирует отношения между государством и личностью. Указанную пару противостоящих принципов можно обозначить одним понятием, назвав *принципом социальной свободы*, выражающим принципиальную невозможность урегулирования всех сторон жизни правом и признающим за субъектами правовых отношений природу, недоступную в целом правовому регулированию.

Переводящей отношения между гражданином и государством в правовую область является вторая пара принципов, которую образуют *принцип социальной свободы* вкуче с *принципом статусов*.

В качестве третьей пары принципов выделяются принципы *народовластия и государственности*. Народноправие есть категория, обозначающая тип политического режима, из которого проистекают особенности многочисленных политических институтов, составляющих своеобразие каждого отдельно взятого государства. Народ выступает субъектом конституционно-правовых отношений на уровне государства в целом и на уровне регионов. На локальном уровне принцип народовластия выражается через территориальные общности, имеющие вполне определенные очертания. Народ же можно представить как совокупность таких общностей, как правовой субъект, непосредственно или опосредованно осуществляющий государственную власть и местное самоуправление. Здесь

идея народоправия материализуется посредством обращения к понятию региона. Народ, непосредственно осуществляющий власть на уровне локальном, как правило, осуществляет власть и на общегосударственном уровне. В работе утверждается, что демократия, осуществляемая на местах, всегда связана с идеей государственности. Ее претворение в жизнь означает укрепление государственности. Поэтому местные интересы, по большому счету, адекватны общегосударственным интересам. В работе указывается на неуместность в рамках региональной политики внесения противостояния между государственным центром и регионом, что, например, присутствует в теории интересов.

Четвертая пара принципов - *принцип плюрализма и принцип гуманизма*. Данная пара образует полноценный критерий, по которому можно производить проверку соответствия политических и социальных явлений основам общества. Принцип гуманизма в правовой области обозначается как принцип легальности, ограничивающий принцип плюрализма. Тем самым, принцип плюрализма оказывается имеющим правовые пределы, а значит, становится более конкретным.

Пятая пара включает принципы *собственности и принцип пределов собственности*. Эти принципы являются наиболее концептуальными для региональной политики, поскольку устанавливают отношения между человеком и материальным пространством, его окружающим. Это материальное пространство является продолжением самого человека, неотъемлемой его частью, и образует среду региональной политики.

В работе делается вывод о том, что принципы автономной личности, социальной свободы, народоправия, гуманизма, частной собственности образуют ряд, который сходится на таком явлении как местное самоуправление и составляет его идейную и правовую основу. Принципы суверенитета государства, принцип статусов, государственности, плюрализма, пределов собственности образуют ряд, который относится к реальной политике государства.

В данном параграфе также рассмотрены частные принципы, на основе которых происходит регулирование отдельных направлений и элементов региональной политики в Республике Беларусь. Это *принципы региональной политики, связанные с местным управлением и самоуправлением, административно-территориальным делением государства, бюджетным устройством*.

Далее в работе раскрываются органичные связи между выше-названными группами принципов. Кроме того, дается критичес-

кая оценка некоторым принципам, нашедшим закрепление в белорусском законодательстве. Так отмечается неоправданное распространение принципа разделения властей на региональный и местный уровень власти, неурегулированность на уровне принципов вопросов административного контроля, государственных гарантий местного самоуправления, в том числе его финансового обеспечения.

В данном параграфе проводится сравнение принципов, закрепляемых законодательством Республики Беларусь с принципами, определяемыми законодательством Российской Федерации. Делается вывод о том, что в основном в Беларуси сложилась система принципов региональной политики, что позволяет ставить вопрос о методах региональной политики, которые исследуются во второй главе настоящей работы.

В *первом параграфе* этой главы рассматриваются организационные основы региональной политики в Республике Беларусь, нашедшие отражение в конституционном праве.

Отмечается, что целям региональной политики противостоит, прежде всего, тотальная централизация государства. Противление этому процессу проявляется даже в самом централизованном государстве, например, через установление административного деления его территории, которое является важнейшим условием проведения государственной внутренней политики и служит основой для экономической, политической, социальной системы государства. При этом, поскольку в административно-территориальном делении присутствует момент децентрализации власти, несомненно конституционно-правовая природа этого феномена и его отражение в конституционном праве в форме соответствующего института.

В данном параграфе отмечается трудность типологии административно-территориального устройства, рассматриваемого как организационная основа региональной политики: слишком тонкая грань отделяет собственно «региональную политику» от государственного управления, проводимого в рамках административно-территориального деления. Региональная политика в качестве основного своего элемента всегда включает административно-территориальное деление государства, но административно-территориальное деление не всегда может основой для такой политики. Это объясняется тем, что государство может допускать в административно-территориальной единице принципиально иное, не входящее в его иерархическое пространство, образование, например, территори-

альное сообщество и местное самоуправление, а может и не допускать. Т.е. административно-территориальное деление может служить основой для региональной политики в том случае, когда учитывает сложившиеся территориальные общности, а в иной ситуации может препятствовать осуществлению региональной политики, лишая, по существу ее органичной базы.

В работе проводится мысль о том, что региональная политика государства в организационном контексте обращена на территориальные единицы, территориальные общности, которые в результате включения в соответствующие отношения получают правовой статус и возможность стать участниками региональной политики. Содержанием региональной политики всегда является процесс некой децентрализации, деконцентрации, Административно-территориальное деление выступает как организационная основа региональной политики и является ее первым этапом. Субъектами региональной политики являются территориальные общности, с одной стороны, и государство - с другой. Территориальные общности вступают в правоотношения в лице органов самоуправления, а государство - в лице своих территориальных органов. Такого рода отношения обозначают существование особого типа современного государства, проводящего региональную политику.

В данном параграфе определяются критерии административно-территориального деления в контексте региональной политики. Важнейшим и по сути единственным критерием административно-территориального деления, который знает белорусское законодательство, выступает требование действия на определенной территории, выделяемой в качестве административно-территориальной единицы местного Совета депутатов⁶. Вместе с тем, этот критерий довольно емкий и многозначный, поскольку для того, чтобы Совет депутатов был создан и функционировал, требуется множество культурных, исторических, экономических, политических факторов, творящих из множества индивидов общность, занимающую определенную территорию. В работе делается вывод о том, что рассматриваемый принцип является важнейшей особенностью, как модели АТУ в Беларуси, так и региональной политики белорусского государства, обозначающей предельную соотношенность ад-

⁶Ст. 3 Закона «Об административно-территориальном делении в Республике Беларусь» так определяет этот принцип: «К административно-территориальным единицам в Республике Беларусь относятся области, районы, сельсоветы, а также города и поселки городского типа, в которых созданы местные Советы депутатов, исполнительные и распорядительные органы». // Ведомости Национального Собрания Республики Беларусь. 1998. № 19. Ст. 214.

министративно-территориального деления с системой местного самоуправления.

Далее перечисляются иные факторы, воздействующие на формирование организационной основы региональной политики. В первую очередь рассматривается исторический фактор, определяется традиция административно-территориального деления, в контексте которой находится региональная политика Беларуси в настоящее время. Исследуются социальная, экономическая и географическая основы административно-территориального деления Беларуси. Делается вывод о том, что в его основу положены принципы, которые действовали во времена существования Союза ССР и определяли административно-территориальное деление Белоруссии. Безусловно, они служат факторами централизации управления, требующими наличия системы органов государственной власти и трехуровневой «вертикали» органов территориального управления.

В параграфе формулируются цели административно-территориального устройства государства. При этом отмечается, что основным принципом организационно-территориальной проблемы является оформление целостных и связанных культурными, экономическими и бытовыми условиями единиц, что способствует не дроблению территории, а ее организации. Данный принцип выражает самый существенный момент в административно-территориальном устройстве.

В рассматриваемом контексте целью региональной политики является организация территории. Это означает устройство власти на данной территории, организацию способов замещения гипотетического прямого правления государственной администрации силами самого региона и комплексное решение вопросов демографических, социальных, экономических, политических, точкой приложения которых является регион. В этом аспекте административно-территориальное устройство призвано обеспечить организационную устойчивость государства, рациональное функционирование власти, социума, экономической и хозяйственной системы, обеспечить координацию и управляемость всей территорией страны и ее составляющими, и при этом предоставить пространство для самореализации потенциала территориальных общностей.

В параграфе в связи с проблемами региональной политики рассматривается понятие вертикального разделения компетенции между территориальными уровнями власти. Автор проводит мысль о том, что региональная политика опирается на модель «конструктивного федерализма», которая может быть применена как в уни-

тарных, так и в федеративных государствах. Существо этой модели заключается в том, что два уровня власти осуществляют свои полномочия относительно одной и той же территории и одного и того же населения. Каждый из этих уровней обладает полномочиями, которые он осуществляет автономно, не пересекаясь с иными уровнями власти.

Рассматривается система административно-территориального устройства (АТУ) Республики Беларусь. В этом государстве помимо естественных регионов, которых насчитывается семь (шесть областей и город Минск), весомые причины позволяют выделить два типа искусственных регионов. Во-первых, это районы, пострадавшие от Чернобыльской катастрофы, которые, безусловно требуют выделения их в качестве особой территории, что пока не нашло закрепления в законодательстве. Во-вторых, речь идет о свободных экономических зонах, статус которых определен законодательством, однако в качестве особых регионов они пока не оформлены.

На основе административно-территориального устройства выстраивается система органов государственной власти, местного самоуправления, рыночного механизма, системы общественных объединений, религиозных организаций и, косвенно, определяется характер взаимосвязи всех вышеперечисленных элементов. Здесь важное значение приобретает институциональная инфраструктура территорий, а также механизм реализации полномочий местных представительных и исполнительных органов и взаимодействия органов различного уровня. Вопросы закрепления статуса субъектов региональной политики рассматриваются во *втором параграфе*.

Административно-территориальное деление должно обеспечивать опору государственной политики на объективно существующие начала человеческого общежития. При этом цели государства отвечают целям территориальных коллективов. Региональная политика выражает стремление современного государства опереться на социальные предпосылки, реанимировав их значение, и, тем самым, создать надлежащую в человеческом измерении базу. В результате успешного проведения такой политики возникает своеобразный государственный механизм, в котором компетенция по управлению государственными делами распределена по уровням власти, а в соответствии с этой компетенцией распределена и ответственность.

В данном параграфе отмечается, что вопросы организации мес-

тного самоуправления, в связи с региональной политикой необходимо рассматривать в трех аспектах: социальном, функциональном и институциональном. Социальный аспект позволяет представить субъект местного самоуправления как территориальный коллектив; функциональный аспект определяет функции и интересы территориального коллектива, которые выражаются в правовых нормах, определяющих полномочия органов местного самоуправления; институциональный аспект - оформленное, структурированное местное сообщество, в котором существуют и действуют органы власти.

В конституционном регулировании региональной политики наиболее значимым является вопрос прав граждан и территориальных коллективов, а также особенностей устройства местной администрации. Государство при проведении своей внутренней политики должно соотносываться с интересами территориальных общностей. Именно это соотношение приносит правовой момент в региональную политику. Показатель степени учета при осуществления власти интересов местных сообществ является критерием, позволяющим типологизировать отношения, существующие между органами власти разных уровней и определить характер вовлечения региона в механизм осуществления власти.

Институциональное оформление региона означает, что региональная политика на этом этапе в той или иной мере способствует процессу децентрализации. Пространство региона в значительной степени определяет содержание компетенции и правовой статус территориальных органов власти. Именно здесь возникает необходимость конституционного регулирования подобных отношений, поскольку они относятся к одним из самых важных и принципиальных основ общественной и государственной жизни, затрагивая основы правового положения и государства, и личности, и человеческих сообществ.

Автор отмечает, что современное белорусское государство сталкивается с необходимостью структурной перестройки механизма управления, поскольку в советский период территориальное управление выступало лишь как придаток отраслевого и рассматривалось преимущественно как средство преодоления издержек ведомственной разобщенности и централизации за счет перераспределения административных функций на места.

В Беларуси осуществляется широкое правовое регулирование вопросов местного управления и самоуправления, что в целом соответствует Европейской хартии местного самоуправления (ст. 4).

Статус органов местного управления и самоуправления закрепляется в первую очередь Конституцией и Законом «О местном управлении и самоуправлении в Республике Беларусь», принятым 20.02.1991 г.

Общий подход к правовому статусу субъектов региональной политики в Республике Беларусь состоит в определении: а) правовых начал децентрализации; б) правового закрепления прав и обязанностей органов власти различного уровня; в) правового регулирования порядка разрешения процедурных моментов при осуществлении органов различного уровня своих полномочий; г) эффективной системы правовых гарантий прав участников региональной политики, включающую государственный контроль за соблюдением охраняемых законом их интересов.

В параграфе рассмотрены основы системы органов территориального управления в Беларуси. Современное законодательство Республики Беларусь различает две параллельные системы органов территориального управления: Советов депутатов (образующих систему местного самоуправления) и исполнительных комитетов (образующих систему местного управления). Это принципиальная особенность проводимой Беларусью внутренней политики. В диссертации выражено авторское мнение о том, что Беларусь неоправданно широко восприняла теорию разделения властей, применив ее на всех уровнях власти, включая уровень местного управления. Разведение систем местного управления и самоуправления в Республике Беларусь представляется ошибочным решением. Эта идея находится в противоречии с принципом единства и целостности системы местного управления и самоуправления.

Процесс наделения Советов реальными полномочиями, благодаря которым Советы получают возможность влиять на хозяйство региона, являются сутью проводимой с начала 90-е годов в Беларуси реформы местного управления. При этом именно новые функции Советов оказывают воздействие и на территориальную структуру государства, обновляя ее и совершенствуя. На сегодня эти процессы еще не завершены и их главная цель - преодоление разрыва, который существует между экономическим районированием государства и его административно-территориальным делением.

Отмечается, что важное значение приобретает закрепление правовых гарантий статуса органов местного самоуправления и правовое регулирование контроля государства за их деятельностью. Расширение видов гарантий связано с дальнейшим преобразова-

нием и совершенствованием системы местного самоуправления в Республике Беларусь и охватывает вопросы: а) закрепления отсутствующего в текущем законодательстве права субъектов региональной политики на судебную защиту, что в свою очередь предопределяет необходимость закрепления статуса территориальных общностей в локальных правовых актах (уставах); б) права органов местного самоуправления на компенсацию дополнительных расходов, возникших в результате решений, принятых органами государственной власти, в) запрета на ограничение прав местного управления, установленных Конституцией, что в частности означает закрепление в законодательстве Беларуси исчерпывающего перечня оснований для внесудебного порядка отмены решений органов местного управления и самоуправления.

В *третьем параграфе* исследуются экономические основы региональной политики.

Одной из основных задач региональной политики является обеспечение экономического роста, что требует мобилизации национальных сил. Вслед за административно-территориальным устройством и формированием организационных структур управления распределение финансовых ресурсов составляет важнейшую сферу правового регулирования региональной политики. В эту сферу входят как особые направления региональной политики, влияющие на ее результативность в целом: формирование общегосударственных региональных и локальных экономических программ, определение отношений собственности реализация бюджетных отношений.

Основой региональной политики в области экономики является юридически развитый институт права собственности, без которого невозможно всякое хозяйствование, невозможен и сам регион как правовой феномен. Именно институт собственности объединяет социальное сообщество и территорию в единое неразрывное целое - регион. Такая модель предполагает существование единой бюджетной системы, состоящей из общереспубликанского бюджета и косвенно регулируемых государством местных бюджетов, наличие единой налоговой системы и единой банковской системы. Она требует унифицированного регулирования статуса субъектов хозяйствования и установление общегосударственных правил в области гражданско-правовых отношений и единых социальных стандартов.

В параграфе рассмотрены проблемы воздействия глобальных экономических процессов на экономические основы региональной

политики. Общие тенденции в первую очередь проявляются на хозяйственном уровне (экономические свободы, прозрачность границ для иностранного капитала, универсализация хозяйственного (гражданского) законодательства, статус хозяйствующих субъектов и т.д.), что отражается на политической сфере. Поэтому можно утверждать, что региональная политика государства представляет собою процесс, с одной стороны направленный на устранение государства от прямого вмешательства в хозяйственную жизнь, с другой стороны - на упрочение его роли в национальной экономике. Государство в таких условиях должно прилагать больше усилий для того, чтобы создавать равные условия для субъектов хозяйствования, формировать материальные и духовные предпосылки для того, чтобы развивать инфраструктуру, связь, образование, здравоохранение, науку и пр., широко использовать механизмы восполнения издержек рынка для нестабильного в такой ситуации социума, создавать правовую инфраструктуру рынка.

В диссертации делается вывод о том, что региональная политика предполагает не устранение государства из экономической сферы, а изменение его экономических функций. Государство продолжает оставаться самым значимым фактором объединения общества, в том числе и территориальных общностей. С учетом глобализации экономических процессов государство может проводить модернизацию внутригосударственных отношений лишь при одновременной институционализации своей экономической политики на основе конституционной модели региональной политики.

Условием осуществления региональной политики является преодоление отчуждения населения от механизма принятия политических решений. Региональная политика позволяет сохранить за государством ему присущую роль в экономических и политических процессах, предусматривающую организацию территории, использование различных инструментов планирования при максимальном расширении экономических и политических прав личности и территориальных общностей. При этом целями региональной политики становятся социальная и пространственная интеграция и укрепление целостности государства.

В параграфе исследованы основные направления правового регулирования экономических основ региональной политики. Во-первых, речь идет о формировании конституционных основ управления хозяйственными процессами, регулировании механизма реализации решений на высшем и региональном уровнях. Во-вторых, закрепляются правовые основы производственно-коммерчес-

кой деятельности в государстве. В третьих, вырабатываются принципы отношений между государством, региональными властными структурами, с одной стороны, и хозяйствующими субъектами, - с другой. Названные направления правового регулирования обозначаются в диссертации как *институциональные, экономические и бюджетные (в том числе - налоговые)* основы региональной экономической политики.

В диссертации анализируется компетенция республиканских и местных органов власти в области экономики. Рассматриваются вопросы воздействия на региональную политику правового статуса субъектов хозяйствования, степени разработанности института права собственности. Исследуются принципы бюджетного устройства Республики Беларусь и методы государственного экономического регулирования.

В *заключении* подводится итог проделанной исследовательской работе, определяются возможные направления дальнейших изысканий в области праворегулирования региональной политики, а также подчеркивается актуальность развития региональной политики в контексте современной мировой и белорусской конституционно-правовой и политической проблематики.

Подводится итог исследования утверждением того, что правовое регулирование региональной политики охватывает получающие нормативное закрепление феномены административно-территориального устройства, местного управления и самоуправления, а также финансово-бюджетного устройства государства и сориентировано на принципы конституционализма.

По теме диссертации опубликованы следующие работы:

1. Понятие «региональная политика» в конституционном праве Республики Беларусь. / Московский государственный университет им. М.В. Ломоносова. - М., 2001. - 0,7 п.л. - Деп. в ИНИОН РАН 21.05.2001. - Инв. № 56496.

2. Об основах региональной политики Союзного государства. // Социально-экономические проблемы развития Союза России и Беларуси. / Под ред. А.Е. Дайнеко, А.В. Богдановича, В.В. Пинигина. - Минск: НИИЭИ Министерства экономики Республики Беларусь, 2001. - 0,5 п.л.

Научное издание**Конституционные основы региональной политики****(на примере Республики Беларусь)**

Набор: «Издательство Образ» ОДО
224000 г. Брест, ул. Советских пограничников, 35.

Технический редактор Феденчук Л. А.

Издательский дом С. Лаврова.

Лицензия № 190 от 11.09.2000 г.

224000 г. Брест, ул. Куйбышева, 72.

Подписано в печать 24.05.2001 г. Формат 60х84¹/₁₆.

Гарнитура «Школьная». Бумага офсетная. Печать офсетная.

Усл. печ. л. 1,63. Тираж 100 экз. Зак. 60.

Полиграфическое исполнение:

ОАО «Брестская типография».

224013 г. Брест, пр-т Машерова, 75.

Лицензия ЛВ № 79 от 18.05 2000 г.

ISBN 985-6371-64-3



9 789856 371649 >